

## **PARTE III**

### **MARCO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION AMBIENTAL MUNICIPAL 47**

#### **Capítulo 7. Incorporación de la política ecológica en la administración pública.**

- 7.1. Evolución de la acción gubernamental en materia de administración ambiental.**
- 7.2. Instancias actuales responsables de la conducción de la política ecológica.**
- 7.3. La administración ambiental municipal.**

### PARTE III

## MARCO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION AMBIENTAL MUNICIPAL

### Capítulo 7. Incorporación de la política ecológica en la administración pública.

#### 7.1. Evolución de la acción gubernamental en materia de administración ambiental.

La administración ambiental tiene sus antecedentes en el campo de la salud pública. En la Constitución de 1917 se plasmó que el Consejo de Salubridad General, dependiente del Ejecutivo Federal, se ocuparía del saneamiento del medio ambiente. Al Consejo se le otorgaron facultades sobre la higiene social, prevención de enfermedades y mejora de la condición física de los habitantes, atendiendo los efectos del problema más que las causas del mismo.

En aquella época, los municipios tenían por obligación, para proteger la salud de la comunidad, el proporcionar agua pura y alejar los desechos humanos y animales, así como darle tratamiento a los depósitos de basura.

En muchos casos las funciones básicas del municipio fueron insuficientes para cubrir las necesidades generadas por un rápido por un rápido crecimiento, lo que propició el surgimiento de problemas ambientales cuya importancia llegaba a trascender el propio ámbito municipal.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, se previó que la Secretaría de Salubridad y Asistencia emprendiera un Programa de Saneamiento del Medio y se precisaba la facultad para vigilar el cumplimiento del Código Sanitario y las demás que le fijaban expresamente las leyes y reglamentos relacionados con el saneamiento del medio.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia creó la Dirección de Higiene Industrial, denominada posteriormente Dirección de Higiene Ambiental, otorgándole facultades para realizar investigaciones sobre la contaminación atmosférica y establecer los controles necesarios para evitar la contaminación del aire en el Valle de México. En esta unidad se realizaron acciones que fueron determinantes para definir la base legal del saneamiento ambiental y el control de la contaminación, tales como el establecimiento de la red de monitoreo continuo de indicadores de contaminantes en el Valle de México.

En 1971 se constituyó la Comisión Nacional Tripartita, en la que participaban el sector obrero, público y empresarial y se contó con un amplio programa de trabajo que incluía el estudio, conocimiento y propuestas de solución a la problemática de la contaminación ambiental. Más tarde se publicó la séptima versión del Código Sanitario, en la que se incluyen preceptos para proteger el medio ambiente y se expiden los reglamentos para la Prevención y Control de la Contaminación de las aguas y la

atmósfera.

Por su parte, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, instancia responsable de la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, modificó su estructura orgánica creando la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente. Esta dependencia contaba con delegaciones en los Estados de la República, con el propósito de detectar y evaluar los distintos problemas que existían en cada entidad y promover su solución en la misma localidad.

Adicionalmente a las acciones encomendadas a la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente y con el objeto de reforzar los objetivos de mejoramiento ambiental, se promovieron otros ordenamientos legales. La Ley General de Población, se orientó a regular la planeación demográfica y contribuir a las tareas de mejoramiento ambiental y la Ley General de Asentamientos Humanos, normaba la planeación urbana y lo inherente a la conservación de los elementos naturales y las condiciones ecológicas.

Esto implicó la necesidad de reestructurar la organización de los sectores de la Administración Pública involucrados (30).

La concepción del problema ambiental en su dimensión multi-sectorial, propició la creación de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, a la que se le encomendó la responsabilidad de

coordinar, homogeneizar y dar coherencia a los programas de saneamiento y mejoramiento del ambiente.

Una de sus funciones primordiales consistió en la formulación de las bases de cooperación con los gobiernos de los Estados y Municipios.

Entre las acciones desarrolladas destacan: el Programa Integral de Saneamiento Ambiental, el Programa Coordinador para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México; el Plan de Emergencia para atender episodios de Contaminación en el Valle de México, entre otras (31).

La política ambiental de la administración 1976-1982 concluyó con la expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente, que marcó las directrices de la política ambiental en la década de los años 80's.

## 7.2. Instancias actuales responsables de la conducción de la política ecológica.

Con la creación en 1982 de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se logra concretar una visión que integra los principales aspectos que inciden en el deterioro del medio ambiente y la calidad de vida.

La SEDUE se concibió para realizar acciones de apoyo para racionalizar el proceso de crecimiento urbano, considerando los aspectos ecológicos, es decir, aprovechar óptimamente los re-

cursos sin deteriorar la naturaleza, y con ello ofrecer posibilidades más realistas de solución.

La creación de la SEDUE corresponde al modelo de reforzamiento de una estructura administrativa preexistente, mediante la asignación de competencias ambientales que se encontraban asignadas a otras dependencias, así como la formulación de nuevas competencias en materia ambiental.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SEDUE conservó las atribuciones de la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que se referían a los temas de asentamientos humanos, de desarrollo urbano, los bienes nacionales y la vivienda. Recibió la Secretaría de Salud, la atribución de formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la misma. También le fueron asignadas diversas atribuciones que tenía la SARH en materia forestal. Por último, se le confirieron cometidos relativos a la protección de los ecosistemas naturales.

Desde su creación, la estructura orgánica de la SEDUE ha sido objeto de varias modificaciones, contando a la fecha con las Subsecretarías de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, ésta última integrada por las direcciones Generales de Prevención y Control Ambiental, de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales, de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria, así como la de Normatividad y

Regulación Ecológica.

La SEDUE está conformada por 31 Delegaciones Estatales, cuyas principales atribuciones giran en torno a:

- "La descentralización de acciones y programas de responsabilidad del gobierno federal a los gobiernos de los Estados;
- La ejecución de obras y prestaciones de servicios públicos a cargo de los Estados y transferencia de recursos humanos de las dependencias y entidades federales;
- La asesoría técnica y el apoyo material a los gobiernos estatales para la realización de acciones y programas de desarrollo socioeconómico;
- La elaboración de programas de incorporación al régimen estatal de recursos materiales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, susceptibles de ser aprovechados por parte de los gobiernos de los estados;
- La ejecución de estudios para transferir al régimen estatal funciones que están a cargo de la Administración Pública Federal; y
- La realización de programas de capacitación para orientar la planeación a nivel estatal" (32).

Con la coordinación de acciones entre las Delegaciones de la Secretaría y los gobiernos estatales y municipales, se contribuye a fortalecer lo establecido en

el Artículo 115 Constitucional, fundamentalmente en lo relativo a:

- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;
- Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;
- Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

La Comisión Nacional de Ecología (CONADE) es actualmente el organismo de coordinación en materia ambiental, a nivel de las dependencias federales.

La CONADE tiene carácter permanente y su función consiste en analizar y proponer prioridades en materia ecológica; recomendar las bases de coordinación e instrumentación de las acciones de carácter intersectorial y realizar su seguimiento, estando integrada por los titulares de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Secretaría de Salud (SS) y la SEDUE.

Adicionalmente, la Comisión puede invitar a sus deliberaciones a las Autoridades Estatales y Municipales y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas atribuciones tengan relación con el objeto propio de la Comisión, así como a los representantes de los sectores social y privado, quienes pueden formar parte de subcomisiones especiales, cuando se

estime pertinente.

En cuanto a los aspectos ambientales en el ámbito rural, se cuenta con la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), formada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), y la SEDUE.

### 7.3. La administración ambiental municipal.

Como puede observarse, a partir de las bases establecidas en la Constitución Política, la administración pública ha venido desempeñando un proceso evolutivo en atención a los problemas ambientales, que inicia a partir de una concepción estrechamente vinculada a los aspectos de salud pública, abocándose posteriormente al control de las diversas formas de contaminación ambiental, concluyendo en la actualidad con una concepción más amplia que asocia los problemas ambientales al proceso de desarrollo, en particular del desarrollo urbano.

De esta manera, la incorporación de la función ambiental en la estructura del estado ha seguido una tendencia fuertemente centralizada, aún cuando muchas de las funciones municipales tradicionales atañen a los principales procesos causales del deterioro.

Para lograr una adecuada administración ambiental es necesario que exista un cierto grado de centralismo que contemple las interrelaciones de todos

los elementos en conjunto, a la par de un importante esfuerzo de descentralización que permita incidir en problemas concretos.

Asimismo, el carácter intersectorial de la ecología conlleva a la necesidad de superar la limitación de la sectorización, que parte de enfoques parciales del medio ambiente. Más aún lo ambiental plantea la necesidad de incorporación de la sociedad civil en la formulación y aplicación de la política ambiental.

En México existen 2387 municipios con características diferentes, cada municipio posee rasgos propios que lo diferencian de los demás, aunque en términos generales enfrentan situaciones comunes como: diversidades étnicas, culturales, productivas, insuficiencia de recursos económicos y financieros, de capacidad técnica, entre otras. Esta variedad también se presenta en lo que respecta a su organización administrativa. La organización de los ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, e incluso en una misma entidad federativa.

La estructura administrativa, como se anota anteriormente, es heterogénea y se encuentra directamente relacionada con el tipo de municipio del que se trate. Cada municipio adopta la organización administrativa de acuerdo a sus posibilidades, para responder a las obligaciones y tareas cotidianas del quehacer municipal. No existen administradores municipales idénticas, todas presentan algún rasgo que las diferencia de las demás, incluso la

denominación o calificación que reciben las dependencias municipales no es homogénea; algunas consideran direcciones, otras departamentos y en los más, por medio de oficinas.

En algunos casos los municipios de mayor importancia emplean los tres niveles, llegando en ocasiones a desglosar sus tareas en secciones y mesas.

Al frente de cada unidad administrativa se encuentra un responsable que asume el carácter de funcionario municipal. A excepción del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal, cuyos nombramientos los emite el ayuntamiento, el resto de los funcionarios reciben su nombramiento en forma directa del presidente municipal.

La Presidencia, la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de la organización municipal. En todos los municipios esta estructura básica sí es homogénea y su presencia es esencial.

Para que el gobierno municipal desarrolle las funciones que le permitan cumplir con las responsabilidades que le demanda su comunidad, determina qué unidades atienden las áreas de vida comunitaria cuyo grado de importancia se encuentra estrechamente relacionado con las circunstancias que prevalecen en cada localidad y con más amplitud en cada municipio. De ahí que la estructura o composición administrativa de nuestros municipios sea tan diversa, ya que las

áreas de la acción gubernamental a nivel local se generan en el ámbito de la sociedad y se traducen en responsabilidades del gobierno municipal que cumple por medio de las unidades administrativas.

Las áreas de responsabilidad del gobierno municipal que aparecen con mayor frecuencia en las estructuras orgánicas son las siguientes: Obras Públicas, Servicios Urbanos; Mercados; Limpia; Panteones; Parques y Jardines; Educación y cultura; Actividades Cívicas y Sociales; Seguridad Pública; Organización Social; Promotoria Rural; Actividades Agropecuarias; Actividades Turísticas; Actividades Pesqueras; Actividades Artesanales; Actividades Minerías; y Actividades Comerciales.

Las áreas del gobierno municipal atienden los problemas que generan las actividades económicas existentes y propias de cada municipio, es común encontrar unidades administrativas que integran o globalizan las funciones necesarias para resolver los problemas que surgen en su ámbito de competencia (33).

Conforme el desarrollo de los municipios se vuelva más complejo, mayor será la necesidad de articular los diferentes intereses en un marco globalizador que identifique claramente las interrelaciones entre las actividades económicas y entre éstas y el medio natural.

La estructura de organización del municipio no refleja la existencia de órganos administrativos que desarrollen

como funciones básicas o prioritarias las relacionadas explícitamente con el ambiente y la protección y aprovechamiento racional de su riqueza natural. Sin embargo, las estructuras de organización del municipio implícitamente han considerado acciones sobre el medio ambiente de sus localidades y se identifica que no existe una visión de aplicación de una política ambiental integral, asociada al desarrollo municipal.

Existen avances a nivel municipal sobre disposiciones que prevén una política ambiental, sin embargo son contados los ayuntamientos que han incorporado como prioridad, la conservación y el aprovechamiento racional del medio ambiente.

Debido a la situación descrita, es indispensable que la administración ambiental se incorpore a nivel municipal, como un mecanismo de fortalecimiento del propio proceso de desarrollo.

En la organización del municipio destacan algunas funciones de administración, directamente relacionadas con el medio ambiente del territorio del municipio entre las cuales destacan: las obras y los servicios públicos municipales.

Las obras públicas constituyen un área sustantiva de la administración ambiental. La unidad administrativa a cargo de ellas debe desarrollar su planeación, programación, mantenimiento y vigilancia de toda clase de obras propiedad del municipio. Le com-

pete también la tramitación y el otorgamiento de los permisos de construcción para todo tipo de obra en su jurisdicción; asimismo debe planear, programar, ejecutar y supervisar las obras de construcción y remodelación destinadas a la prestación de los servicios públicos; y proponer los proyectos y programas para la construcción y mantenimiento de áreas de recreación y plazas públicas.

Al considerar estas funciones es importante que la administración municipal considere las normas y criterios básicos de nivel estatal y federal sobre la conservación y aprovechamiento racional de sus recursos naturales.

Otras de las tareas sustantivas del gobierno municipal son los servicios públicos, función que ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de especialización y eficacia; sin embargo, la gran mayoría de los municipios no cuentan con la capacidad suficiente para ofrecer los servicios públicos en forma adecuada, generando con ello graves problemas de deterioro del patrimonio.

Es importante señalar que los servicios públicos de carácter municipal, son la expresión tangible y visible de las actividades que desarrolla la administración pública local. Son los elementos los que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades.

En los municipios que han alcanzado un grado de desarrollo avanzado, en términos económicos y administrativos,

se han integrado a su organización unidades de planeación y programación.

Son pocas las administraciones municipales que han incorporado estas funciones a sus tareas, siendo estos principalmente de tipo metropolitanos y urbanos. La importancia que han venido asumiendo los diferentes mecanismos e instrumentos de planeación, requiere apoyarse con la difusión y ejecución de esta tarea en el ámbito municipal, con objeto de lograr mayor participación de los sectores en el mismo.